



Celeridade do processo e meios alternativos de solução de conflitos: a experiência do Sicoprev

Autora: Graziela Cristine Bündchen Torres

Juíza Federal Substituta

publicado em 30.10.2014

 [\[enviar este artigo\]](#)

 [\[imprimir\]](#)

Resumo

O presente artigo objetiva analisar, na perspectiva do acesso à justiça no Estado Democrático de Direito, alguns aspectos da experiência do Sistema de Perícias Médicas e de Conciliações Pré-Processuais das matérias de competência das varas e dos juizados previdenciários (Sicoprev). Detalha alguns aspectos de seu funcionamento e apresenta os principais resultados obtidos.

Palavras-chave: Celeridade do processo. Conciliação. Poder Judiciário. Processo Civil.

Sumário: Introdução. 1 A jurisdição como direito fundamental a uma resposta célere e efetiva. 2 A experiência do Sicoprev. 2.1 As perícias médicas. 2.2 Os conciliadores voluntários e as audiências de conciliação. Considerações finais. Referências.

Introdução

O acesso à justiça constitui meio indispensável à concretização dos direitos humanos e imprescindível à realização dos fins dos regimes constitucionais democráticos, pois de nada adianta prever um direito que não seja dotado de instrumentos de proteção. O processo judicial, tal como tradicionalmente concebido, firmado em conformação ordinária e essencialmente de resolução conflitiva, vem se revelando insuficiente para dar solução à multiplicidade de novas demandas, levando à busca de alternativas.

A crise que atravessam o direito e o Estado tem repercussões no volume de feitos judiciais. Por outro lado, o país experimenta um período de recente redemocratização, no qual afloram demandas sociais reprimidas, cujo atendimento exige a criação de soluções mais céleres, sob pena de inviabilizarem-se aqueles valores que o novo sistema buscou proteger.

O problema agrava-se nas ações nas quais se lida com direitos sociais fundamentais, especialmente as causas de natureza assistencial ou previdenciária, que envolvem temas especialmente sensíveis a significativa parcela da sociedade.

Nesse panorama se insere a busca de novas práticas de resolução de conflitos, recontextualizando-se as concepções de processo e de jurisdição, concebida a instrumentalidade do processo a serviço da realização dos direitos fundamentais.

O rito ordinário previsto no Código de Processo Civil é formal e muitas vezes não possibilita, pela multiplicidade de prazos, recursos e incidentes processuais, uma solução em tempo razoável. Por outro lado, os Juizados Especiais Federais, que constituem um microsistema processual, estabelecem um meio jurídico-processual alternativo ao processo tradicional, privilegiando a simplicidade, a oralidade e a solução conciliatória dos conflitos.

Contudo, mesmo nos processos de Juizado Especial, com tramitação fundada nos princípios referidos e com previsão de procedimento diferenciado (com antecipação da prova pericial e determinação de fornecimento, pela entidade pública ré, da documentação de que disponha para o esclarecimento da causa), o número significativo de demandas, aliado ao contexto de crise e a outros fatores, acaba por inviabilizar a resposta célere buscada.

Para, a um só tempo, promover tramitação célere e simples e fomentar a conciliação, atentando à vulnerabilidade diferenciada dos autores que, com problemas de saúde, impossibilitados de trabalhar e sem perceber prestação previdenciária, encontram-se destituídos de recursos materiais para prover sua subsistência de um modo digno, foi desenvolvido na Subseção Judiciária de Porto Alegre um projeto, inserido no Planejamento Estratégico da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, denominado Sicoprev – Sistema de Perícias Médicas e de Conciliações Pré-Processuais das matérias de competência das varas e dos juizados previdenciários.

O presente trabalho pretende apresentar o funcionamento do referido sistema e mostrar as vantagens de sua adoção como modo de simplificação do processo e meio de tornar a tramitação mais célere, contribuindo para o acesso à justiça e a efetivação dos direitos.

O tema será enfocado, em um primeiro momento, na perspectiva do acesso à prestação jurisdicional como direito fundamental. A seguir, contextualiza-se brevemente a concepção do Sicoprev como alternativa de procedimento destinada a agilizar a tramitação dos processos de concessão de benefícios previdenciários por incapacidade. Em prosseguimento, passa-se ao detalhamento de algumas das práticas adotadas.

1 A jurisdição como direito fundamental a uma resposta célere e efetiva

A questão das formas de proteção dos direitos, conferindo-lhes efetividade, é um dos temas mais delicados da moderna ciência jurídica. Como, a respeito, refere Bobbio,

“o importante não é fundamentar os direitos do homem, mas protegê-los. Não preciso aduzir aqui que, para protegê-los, não basta proclamá-los. (...) O problema real que temos de enfrentar, contudo, é o das medidas imaginadas e imagináveis para a efetiva proteção desses direitos.”⁽¹⁾

Bem por isso, o direito de acesso à justiça é considerado um direito fundamental, constituindo-se, na síntese de Cappelletti,⁽²⁾ “(...) ‘o mais básico dos direitos humanos’ de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar, os direitos de todos”.

Nessa linha, a Constituição da República de 1988 incluiu o acesso à justiça no rol de direitos fundamentais, consagrado expressamente no artigo 5º, inciso XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito”. Analisando a matéria, Teori Albino Zavascki explica:

“O direito fundamental à efetividade do processo – que se denomina também, genericamente, direito de acesso à justiça ou direito à ordem justa – compreende, em suma, não apenas o direito de provocar a atuação do Estado,

mas também e principalmente o de obter, em prazo adequado, uma decisão justa e com potencial de atuar eficazmente no plano dos fatos.”(3)

Uma das vertentes de facilitação do acesso à justiça se dá por meio da criação de ritos mais céleres para o processo e o julgamento das causas menos complexas. Nesta perspectiva, como alternativa ao processo tradicional, surgiram os Juizados Especiais Federais, como alternativa ao processo tradicional, estruturados por mecanismos menos formais e privilegiando a forma conciliatória de resolução de conflitos. Ocorre que, mesmo com o rito diferenciado, o crescente volume de causas, muitas delas exigindo a realização de perícia para o encaminhamento de sua solução, vinha impedindo que o atendimento das demandas se desse em tempo razoável.

Saliente-se que o problema da demora nos julgamentos assume contornos mais delicados quando analisadas as demandas previdenciárias (nas quais se discute direito fundamental social de natureza alimentar), considerando que, conforme destaca Savaris,(4) “a ideia que deve presidir o processo judicial previdenciário é a de que os beneficiários não podem esperar”.

Nas referidas demandas, porém, a parte-autora, partindo da categorização das prestações previdenciárias de acordo com o grau de gravidade da contingência social e de sua essencialidade para a subsistência digna do beneficiário proposta por Savaris,(5) pode postular prestações programáveis – que permitem “ao segurado, em tese, planejar o melhor momento para o início da percepção” – ou de risco (sensíveis) – que “têm sua concessão condicionada a fatos que se colocam além do plano das escolhas dos segurados e referem-se sem dúvida a pressupostos de fato imprevisíveis que podem repercutir gravemente na vida”.

O próprio sistema previdenciário internaliza o traço urgente dos benefícios sensíveis ao prever para estas condições diferenciadas de acesso e apuração. As ações que envolvem tais prestações, que cobrem contingências sociais adversas e graves, portanto, exigem um tratamento diferenciado e prioritário também no âmbito judicial. Por sua própria natureza, inspirada na desformalização dos procedimentos, o rito dos Juizados Especiais Federais é mais flexível e menos burocrático do que o rito ordinário do Código de Processo Civil, deixando espaço para o estabelecimento de novas práticas com tal finalidade.

Além disso, no âmbito dos Juizados Especiais Federais, as formas conciliatórias de resolução de conflitos assumem um lugar privilegiado, havendo previsão expressa no sentido de que “o processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, da simplicidade, da informalidade, da economia processual e da celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação” (artigo 2º da Lei nº 9.099/95, combinado com o artigo 1º da Lei nº 10.259/01).

A conciliação é igualmente fomentada pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da edição da Resolução nº 125/2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, e significa, conforme pontuam Silva e Barcellos,(6) “entendimento, recomposição de relações desarmônicas, empoderamento, capacitação, desarme do espírito, ajustamento de interesses”.

Nessa linha, como forma de outorgar tramitação mais célere e simples aos feitos previdenciários nos quais se fizessem necessárias perícias médicas, considerada a vulnerabilidade das partes interessadas, e com o intuito de estimular a conciliação, foi concebido o Sicoprev.

No âmbito do referido sistema, buscou-se a construção de um espaço-tempo privilegiado para fomentar soluções conciliatórias através da realização de audiências. A conciliação constitui um meio de solução autocompositiva dos conflitos pela via do diálogo entre as partes, num ambiente de consensualidade. As conciliações caracterizam-se, assim, por concessões recíprocas das partes

(art. 840 do Código Civil), sendo que, conforme explica Paulo Afonso Brum Vaz,(7) “nas demandas contra o Poder Público, via de regra, o autor cede quanto ao seu direito material, ou seja, abre mão de uma parcela da benesse que está postulando”, e o réu “cede em relação ao seu direito (processual) de contestar e recorrer, admitindo satisfazer a pretensão antecipadamente”.

Sobre a importância da celebração de acordos nos processos judiciais como forma de lograr uma maior pacificação social, preleciona Kazuo Watanabe:

“Hoje, depois de vinte anos de magistratura, é muito mais importante a atuação do juiz, do profissional do Direito na pacificação da sociedade do que na solução do conflito. É mais relevante para o juiz um acordo amigável, mediante uma conciliação das partes, do que uma sentença brilhante proferida e que venha a ser confirmada pelos tribunais superiores.”(8)

Cappelletti e Garth, no mesmo sentido, ponderam que

“Existem vantagens óbvias tanto para as partes quanto para o sistema jurídico, se o litígio é resolvido sem necessidade de julgamento. A sobrecarga dos tribunais e as despesas excessivamente altas com os litígios podem tornar particularmente benéficas para as partes as soluções rápidas e mediadas, tais como o juízo arbitral. Ademais, parece que tais decisões são mais facilmente aceitas do que decretos judiciais unilaterais, uma vez que se fundam em acordo já estabelecido entre as partes.”(9)

Martín e Campuzano, por sua vez, explicam que

“(...) la sociedad civil trata de responder al conflicto mediante la autorregulación y el concierto de determinados sectores económicos y sociales y, simultáneamente afloran otras formas complementarias de resolución de conflictos – todas ellas englobadas en la terminología anglosajona Alternative Dispute Resolution (ADR). De esta manera, la ciudadanía comienza a adquirir un protagonismo hasta hace poco impensable que permite augurar la progresiva suplantación de la resolución judicial de los conflictos por mecanismos autocompositivos que responden plenamente al postulado de la autonomía de los sujetos (personas físicas o jurídicas) en la administración de sus propias expectativas e intereses. No se trata de eliminar los conflictos sino de aprender a gestionar adecuadamente los conflictos. (...)”

“Todo este complejo escenario permite vislumbrar la emergencia de un nuevo paradigma jurídico plural y flexible en el que se redefinen las categorías tradicionales de pensamiento jurídico y de la sociología jurídica. Un paradigma que apunta hacia el creciente protagonismo de los sujetos del conflicto en la resolución de éstos y que precisa ser convenientemente articulado en el horizonte aún lejano de una ciudadanía dispuesta a asumir nuevos retos en la gestación de un paradigma cosmopolita del derecho.”(10)

A solução autocompositiva da lide não representa, nessa perspectiva, uma negativa de jurisdição, mas sim um empoderamento das partes. Ao fim e ao cabo, são as partes as mais interessadas na resolução dos conflitos. Nada mais adequado, portanto, que lhes proporcionar a oportunidade de decidir pela via conciliatória. A conciliação não constitui a supressão de uma via, porque, em caso de não haver acordo, está assegurada a prestação jurisdicional. Assim, a conciliação constitui uma oportunidade a mais para resolução das lides.

2 A experiência do Sicoprev

O desenvolvimento do Sistema de Perícias Médicas e de Conciliações Pré-Processuais das matérias de competência das varas e dos juizados

previdenciários na Subseção Judiciária de Porto Alegre foi objeto do Projeto Estratégico XVI do Planejamento Estratégico da Seção Judiciária do RS, iniciado em outubro de 2011 e concluído em julho de 2012, com o tema “eficiência operacional” e com o objetivo estratégico de “promover a conciliação”.

Para a implantação do Sistema, foram realizadas as seguintes ações: 1 – definição de estrutura física; 2 – elaboração de fluxo de trabalho; 3 – elaboração de roteiro padrão dos procedimentos; 4 – proposta de estrutura de pessoal e administrativa; 5 – definição do quadro de peritos; 6 – forma de seleção de conciliadores externos; 7 – elaboração de treinamento para conciliadores externos e internos; 8 – divulgação (com realização de reuniões com juízes e servidores das unidades judiciárias com competência previdenciária, reunião com os peritos médicos e realização de audiência pública); 9 – aplicação do fluxo de trabalho e roteiro padrão em um projeto piloto; 10 – monitoramento e avaliação da execução dos procedimentos do Sicoprev no projeto piloto.

Na etapa 4.1 do planejamento estratégico supramencionado foi efetuado o levantamento dos processos distribuídos, no período de dezembro de 2010 a novembro de 2011 (12 meses), aos 5 Juizados Especiais Federais Previdenciários e às 2 Varas Previdenciárias da Subseção Judiciária de Porto Alegre. Apurou-se o total de 9.439 processos envolvendo benefícios por incapacidade e benefício assistencial de prestação continuada. As ações de concessão e restabelecimento de benefícios por incapacidade (assim considerados o auxílio-doença, a aposentadoria por invalidez e o auxílio-acidente) representavam, à época, aproximadamente 60% das demandas distribuídas aos 5 Juizados Especiais Federais Previdenciários instalados em Porto Alegre.

Tal situação repetiu-se, conforme relatório estatístico do e-Proc v2, no período posterior à implantação do Sicoprev (de 01.09.2012 a 28.02.2014), conforme ilustram a tabela e o gráfico a seguir:

| Período de 09/2012 a 02/2014 | Distribuição de processos | Distribuição média mensal | Distribuição média mensal por JEF (5 unidades) | Percentual |
|---|--|--|---|-------------------|
| Total | 33.197 | 1.844,28 | 368,86 | 100% |
| Incapacidades(11) | 19.776 | 1.098,67 | 219,73 | 59,57% |
| Benefício Assistencial (Loas) | 2.818 | 156,55 | 31,31 | 8,49% |

[Clique aqui para acessar o gráfico](#)

Para a instrução dos referidos processos, é indispensável a realização de perícia médica e, não obstante a maior parte dos juízes de juizado na subseção utilizasse quesitos padronizados para facilitar o trabalho dos peritos, os prazos deferidos tanto para o agendamento do exame pericial pelo profissional quanto para a apresentação do laudo eram distintos, o que gerava, já nessa fase inicial dos processos, tempos diferentes de tramitação em cada unidade. Além disso, o número reduzido de peritos cadastrados em determinadas especialidades fazia com que essas avaliações fossem realizadas em prazo bastante dilatado, procrastinando, também, a solução do feito. Por fim, a sobrecarga de trabalho nos juizados também contribuía para a demora dos processos.

Nesse contexto, a Direção do Foro da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul (Gestão 2011/2013),(12) com base em práticas adotadas com sucesso pelo 1º Juizado Previdenciário (atualmente 15ª Vara Federal de Porto Alegre/RS) de Porto Alegre desde setembro de 2006 e pelo Sistema de Conciliação Pré-Processual – Sicopp na Subseção Judiciária de Curitiba/PR desde abril de 2009,

propôs a criação de um sistema que centralizasse a realização das perícias médicas e viabilizasse a conciliação com a atuação de conciliadores voluntários, de forma a resolver o processo em um prazo menor do que habitualmente vinha sendo adotado pelas unidades previdenciárias de Porto Alegre.

Assim, por meio da Portaria nº 811, de 16.08.2012, da Direção do Foro da SJRS, foi criado o Sistema de Perícias Médicas e de Conciliações Pré-Processuais das matérias de competência das varas e dos juizados previdenciários (Sicoprev), vinculado ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscon) de Porto Alegre.

Para a execução das atividades previstas foi elaborado e executado projeto arquitetônico contemplando o conjunto de salas para perícias (5), de espera; para conciliadores (com 16 estações de trabalho); audiências (utilizada pelo Sicoprev e pelo Cejuscon); e para o Gabinete da Conciliação da Procuradoria Regional Federal da 4ª Região.

O Sistema passou a controlar os procedimentos relativos à realização das perícias médicas, funcionando como uma central de perícias para benefícios por incapacidade ou assistenciais e pensões por morte (em que necessária tal prova), quanto a avaliação dos processos de benefícios por incapacidade,(13) após a juntada do laudo, para verificar a viabilidade de conciliação e realizar as audiências com tal finalidade.

Distribuídos os processos às respectivas unidades judiciárias, incumbe a estas a análise da inicial (verificação de prevenção, requisitos formais, exame do pedido da gratuidade da justiça e avaliação da antecipação de tutela), a juntada de laudos de processos anteriormente propostos e de documentos dos sistemas do INSS (CNIS e Plenus) e o encaminhamento dos autos eletrônicos ao Sicoprev (mediante ato ordinatório ou despacho), com a determinação das especialidades médicas (em ordem de prioridade) em que o referido juízo entende necessária a realização de perícia.(14)

Recebidos os autos eletrônicos no Sicoprev, é agendada a perícia e, a seguir, é remetida a lista dos processos com os dados solicitados pela Procuradoria Federal para a APSDJ/POA (Agência da Previdência Social de Cumprimento de Demandas Judiciais) a fim de que esta, antes da data marcada para o exame, junte aos autos os antecedentes médicos/laudos do Sabi arquivados na esfera administrativa.

Juntado o laudo pelo perito do juízo,(15) os estagiários em atuação no Sicoprev separam os feitos nos quais não foi reconhecida a incapacidade laborativa da parte-autora (que são restituídos às Varas de origem) daqueles nos quais a incapacidade é reconhecida, relocando os autos atentando a tal circunstância.

Os processos em que constatada a incapacidade são, então, analisados pelos conciliadores voluntários para verificar o preenchimento dos requisitos para encaminhá-los à audiência de conciliação, conforme os parâmetros informados pela Procuradoria Federal. Os feitos que não preenchem tais pressupostos são restituídos às unidades de origem para processamento. Nas demandas aptas à conciliação, por sua vez, é elaborada pré-proposta de acordo pelos conciliadores (conferida inicialmente pela equipe de servidores do Sicoprev e da vara de apoio)(16) e, após a juntada do cálculo (atualmente confeccionado pela Contadoria da SJRS), há nova conferência pela equipe do Gabinete da Conciliação da PRF da 4ª Região em atuação no prédio sede da Justiça Federal.

Ultrapassada a conferência, é elaborada pauta com a utilização de programa desenvolvido pelo Núcleo de Tecnologia da Informação – NTI da SJRS (a fim de agrupar as audiências por advogado). Realizadas as audiências, havendo acordo, a homologação é feita pelos juízes em atuação na unidade e, na sequência, o Sicoprev requisita à APSDJ a implantação do benefício e restitui os autos à vara

de origem para a expedição de requisição de pagamento dos honorários periciais (por RPV) e dos valores acordados (por RPV ou precatório).

Nas demandas em que foi infrutífera a conciliação, os autos são restituídos à vara de origem para requisição dos honorários periciais à Direção do Foro (via ofício requisitório) e processamento do feito.

2.1 As perícias médicas

As perícias são realizadas, atualmente, por 61 médicos cadastrados nas seguintes especialidades: angiologia, cardiologia, cirurgia do aparelho digestivo, cirurgia cardiovascular, cirurgia geral, cirurgia vascular, dermatologia, endocrinologia, fisioterapia e reabilitação, gastroenterologia, genética, ginecologia, infectologia, medicina do trabalho, mastologia, nefrologia, oncologia, neurologia, oftalmologia, ortopedia e traumatologia, otorrinolaringologia, perícias médicas, pneumologia, psiquiatria, reumatologia e urologia.

A maioria dos exames é realizada no prédio sede da Justiça Federal, em salas especialmente equipadas para essa finalidade. Em algumas especialidades, porém, conforme o tipo de moléstia e a necessidade de utilização de equipamentos específicos, os exames são realizados nos consultórios dos médicos cadastrados.

Para a realização das perícias médicas no prédio sede da Justiça Federal em Porto Alegre, que ocorre nos turnos da manhã e tarde,(17) foram construídas 5 salas de perícias equipadas com computador, balança antropométrica, esfigmomanômetro, estetoscópio, negatoscópio, maca com suporte para lençol descartável, escada, biombo e pia, sala de espera com TV e espaço destinado à recreação infantil.

A concentração dos exames no prédio do Foro facilita não só a participação de assistentes técnicos das partes, mas também a localização pelos autores (considerando tratar-se de prédio público de identificação mais simples que os diversos consultórios espalhados pelos diferentes bairros da cidade) e a acomodação destes (visto que alguns se deslocam das cidades integrantes da Subseção para os exames utilizando transporte disponibilizado pelos municípios de residência em horário bastante anterior ao agendado para a perícia, no qual os consultórios dos médicos não se encontram abertos).

O Sicoprev centraliza o agendamento de todas as perícias (utilizando planilha aprimorada pelo Núcleo de Tecnologia da Informação – NTI – da SJRS), bem como o controle da entrega dos laudos.

O controle da agenda das perícias realizadas no prédio sede permite a marcação do exame em prazo inferior ao anteriormente verificado (quando os horários eram disponibilizados pelos peritos atentando às respectivas agendas individuais) e possibilita o gerenciamento da demanda com o incremento dos exames em determinadas especialidades, quando necessário. Para as perícias ainda realizadas nos consultórios, por sua vez, também foi uniformizado e reduzido o prazo para agendamento pelos profissionais.

Além disso, para simplificar o trabalho dos peritos, a fim de acelerar a entrega dos laudos (com prazo reduzido para 5 dias contados da realização do exame), foi adotado, inicialmente, modelo padronizado e simplificado de laudo (com base no formulário desenvolvido pelo SICOPP em Curitiba), com a utilização de quesitos orientadores padronizados do juízo e quesitos também padronizados do INSS, havendo variação, portanto, apenas nos quesitos apresentados pela parte-autora. Tal ferramenta foi aprimorada com o desenvolvimento, pelo NTI do TRF da 4ª Região, de laudo eletrônico padronizado disponibilizado diretamente no próprio processo eletrônico e atualmente utilizado pelos peritos em atuação no Sicoprev.

Ademais, o quadro estável de peritos em atuação (que não sofre alterações numericamente significativas) possibilita a qualificação dos profissionais para a tarefa (realizada por meio de reuniões de trabalho com os juízes em atuação no Sicoprev(18) e dos cursos a distância promovidos pela Escola da Magistratura Federal da 4ª Região – Emagis, como o Curso *online* de Perícia Judicial Previdenciária – 3ª edição – realizado em 2013).(19)

O Sistema, porém, encontra dificuldade no cadastramento de peritos de determinadas especialidades médicas e precisa avançar no sentido da melhoria dos laudos técnicos apresentados.

Desde a implantação do Sicoprev, foram agendadas **27.016 perícias**, conforme tabela abaixo, elaborada a partir dos relatórios de controle estatístico da unidade:

| Período | Perícias internas | Perícias externas | Total |
|--------------------|--------------------------|--------------------------|---------------|
| 2012 | | | |
| Setembro | 178 | 10 | 188 |
| Outubro | 631 | 64 | 695 |
| Novembro | 712 | 79 | 791 |
| Dezembro | 682 | 99 | 781 |
| Total | 2.203 | 252 | 2.455 |
| 2013 | | | |
| Janeiro | 1.080 | 78 | 1.158 |
| Fevereiro | 833 | 114 | 947 |
| Março | 1.074 | 132 | 1.206 |
| Abril | 1.330 | 166 | 1.496 |
| Maio | 1.184 | 131 | 1.315 |
| Junho | 1.237 | 124 | 1.361 |
| Julho | 1.528 | 175 | 1.703 |
| Agosto | 1.364 | 162 | 1.526 |
| Setembro | 1.441 | 135 | 1.576 |
| Outubro | 1.441 | 147 | 1.588 |
| Novembro | 1.237 | 127 | 1.364 |
| Dezembro | 958 | 132 | 1.090 |
| Total | 14.707 | 1.623 | 16.330 |
| 2014 | | | |
| Janeiro | 1.297 | 163 | 1.460 |
| Fevereiro | 1.300 | 142 | 1.442 |
| Março | 1.224 | 133 | 1.357 |
| Abril | 1.113 | 187 | 1.300 |
| Maio | 1.325 | 178 | 1.503 |
| Junho | 1.053 | 116 | 1.169 |
| Total | 7.312 | 919 | 8.231 |
| Total geral | 24.222 | 2.794 | 27.016 |

2.2 Os conciliadores voluntários e as audiências de conciliação

Apresentado o laudo pericial, há necessidade de análise dos processos para avaliar se foram preenchidos os requisitos para o deferimento de benefício por incapacidade atentando aos parâmetros apresentados pela Procuradoria Federal. Os referidos parâmetros sofrem revisões periódicas e são informados pela Procuradoria Federal da 4ª Região em reuniões realizadas com os dois juízes em atuação na unidade.(20)

Para realizar tal análise são utilizados conciliadores voluntários. Os conciliadores (figura prevista no art. 7º da Lei nº 9.099/95)(21) são selecionados, em sua maioria, dentre os alunos da Escola da Magistratura Federal do Rio Grande do Sul (Esmafe) que aderem à proposta de trabalho voluntário formulada,(22) a qual implica a necessidade de desenvolvimento da atividade pelo período mínimo de um ano,(23) com carga horária mínima presencial semanal de 8 horas(24) e cumprimento das metas propostas.

Para fomentar a atividade de conciliador, a Resolução nº 75/2009 do CNJ, que disciplina o concurso público para ingresso na carreira da magistratura, prevê:

“Art. 59 Considera-se atividade jurídica, para os efeitos do art. 58, § 1º, alínea i:

(...)

IV – o exercício da função de conciliador em tribunais judiciais, juizados especiais, varas especiais, anexos de juizados especiais ou de varas judiciais, no mínimo por 16 (dezesseis) horas mensais e durante 1 (um) ano; (...)

Art. 67 Constituem títulos:

(...)

XII – exercício, no mínimo durante 1 (um) ano, das atribuições de conciliador nos juizados especiais, ou na prestação de assistência jurídica voluntária: 0,5. (...)”

Os conciliadores participam dos cursos de capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de conciliadores desenvolvidos na Subseção Judiciária de Porto Alegre e no TRF da 4ª Região e realizam treinamento específico no Sicoprev com as seguintes etapas previstas: 1ª) noções básicas sobre benefícios por incapacidade e parâmetros do INSS para a formulação de proposta de acordo; 2ª) utilização dos sistemas (e-Proc, GedPro, Plenus e CNIS), análise dos dados extraídos e preenchimento do formulário padrão de acordo; 3ª) orientações sobre a condução das audiências de conciliação; 4ª) elaboração de cálculos utilizando os programas disponibilizados no site da Justiça Federal do RS.(25) Havendo necessidade, são realizadas, ainda, reuniões para orientações adicionais e esclarecimentos quanto às principais inconsistências identificadas nas conferências das pré-propostas formuladas.

Efetuada o treinamento inicial, as atividades realizadas pelos conciliadores são as seguintes: a) análise dos processos em que há perícia reconhecendo a incapacidade laborativa do trabalhador (triagem); b) extração e análise dos dados necessários dos sistemas do INSS (Plenus e CNIS); c) formulação de pré-proposta de acordo considerando os parâmetros informados pela Procuradoria Federal; d) elaboração de cálculos;(26) e) condução das audiências de conciliação; e f) elaboração de termos de audiência e relatório das atividades.

Formulada a pré-proposta de acordo(27) e elaborada a conta, é montada a pauta mensal de audiências de conciliação. No início de cada ano, o Sicoprev elabora a pauta anual de audiências, que são realizadas em 3 ou 4 dias em cada mês e em 4 ou 5 mesas simultaneamente (dependendo do número de processos

triados), e a envia às varas envolvidas, para evitar que sejam agendadas audiências de instrução nas mesmas datas.

As audiências ocorrem uma vez por mês em razão da necessidade de conferência das pré-propostas, para facilitar o controle do cumprimento dos acordos pela autarquia e o comparecimento dos procuradores das partes. O agendamento é feito geralmente na segunda semana do mês para possibilitar a expedição da requisição de pagamento do montante acordado no mesmo mês pelas unidades de origem, a fim de acelerar a satisfação das parcelas em atraso.

Havendo necessidade de instrução, os processos não são incluídos na pauta e retornam às unidades de origem para processamento. No caso de dúvida apresentada pelas partes apenas em audiência a respeito das conclusões da perícia, o juiz que supervisiona as atividades contata o perito por telefone para tentar solucioná-la. Não sendo exitoso tal contato, o processo é remetido ao profissional para complementação do laudo e retorna à vara de origem ou é incluído na pauta de audiências subsequente, conforme o resultado da complementação.

As audiências, que ocorrem em sala com mesas redondas equipadas com 2 *notebooks* (um para utilização do conciliador e outro, do representante do INSS) e uma tela adicional para acompanhamento do processo pela parte-autora, são conduzidas pelos conciliadores e supervisionadas pelos juízes que atuam no Sicoprev. O INSS é representado nas audiências por 4 prepostas designadas pela Procuradoria Federal (que desenvolvem as atividades no Gabinete da Conciliação) e pelos Procuradores Federais que atuam no Sicoprev. O desenvolvimento das tarefas por equipe fixa definida pela Procuradoria Federal facilita significativamente as atividades.

Desde a implantação do Sicoprev, conforme relatórios estatísticos da unidade, foram designadas **8.215 audiências**, com percentual de acordo nunca inferior a 93%, conforme tabela abaixo:

| Período | Audiências designadas(28) | Acordos realizados | Percentual de acordos(29) |
|----------------|----------------------------------|---------------------------|----------------------------------|
| 2012 | | | |
| Novembro | 244 | 235 | 96,31% |
| Dezembro | 204 | 190 | 93,13% |
| Total | 448 | 425 | 94,86% |
| 2013 | | | |
| Fevereiro | 213 | 201 | 94,36% |
| Março | 577 | 564 | 97,74% |
| Abril | 495 | 485 | 97,97% |
| Maio | 483 | 467 | 96,69% |
| Junho | 457 | 439 | 96,06% |
| Julho | 485 | 461 | 95,05% |
| Agosto | 411 | 400 | 97,32% |
| Setembro | 471 | 453 | 96,18% |
| Outubro | 671 | 645 | 96,12% |
| Novembro | 605 | 584 | 96,53% |
| Dezembro | 530 | 502 | 94,72% |
| Total | 5.398 | 5.199 | 96,31% |
| 2014 | | | |
| Fevereiro | 639 | 601 | 94,05% |

| | | | |
|--------------------|--------------|--------------|---------------|
| Março | 462 | 434 | 93,94% |
| Abril | 363 | 352 | 96,96% |
| Maio | 482 | 459 | 95,22% |
| Junho | 423 | 407 | 96,21% |
| Total | 2.369 | 2.253 | 94,86% |
| Total Geral | 8.215 | 7.877 | 95,88% |

Considerações finais

O Sicoprev, em razão da padronização dos procedimentos, concentração de perícias médicas e audiências de conciliação, trouxe maior celeridade na tramitação processual nos processos previdenciários que envolvem benefícios por incapacidade, em atendimento ao estabelecido no art. 5º, LXXVIII, da CF, e proporcionou uma melhoria significativa no atendimento às partes. A maior celeridade estende-se, também, aos feitos remanescentes que tramitam nas unidades de origem e não são remetidos ao Sicoprev (efeito secundário), em razão da redução do número de processos a serem instruídos nas varas. O Sistema também fomentou a conciliação, conforme se verifica nos gráficos comparativos abaixo,(30) que ilustram o aumento do número de acordos e uma aproximação do número de acordos entre as unidades envolvidas:

Situação dos acordos antes e depois da implantação do sistema (1ª avaliação – 07/2013)

(clique para acessar os gráficos)

Dos acordos celebrados em relação aos processos das unidades previdenciárias da Subseção de Porto Alegre, de 20.08.2012 a 31.07.2013, primeira avaliação do sistema realizada, 78% haviam sido homologados no Sicoprev, conforme gráfico abaixo:

Análise de 20.08.2012 a 31.07.2013

(clique para acessar o gráfico)

A análise final da evolução dos acordos, desde a implantação do sistema até maio de 2014 (segunda avaliação realizada), mostra a sedimentação buscada de uma política de conciliação:

Análise final dos acordos

(clique para acessar o gráfico)

O aumento do número de conciliações (também proporcionado pela melhoria das propostas formuladas pela autarquia,(31) decorrente de toda a sistemática de trabalho estabelecida) faz com que haja redução no número de processos a serem contestados, o que viabiliza a qualificação da defesa do INSS naqueles feitos em que persiste a controvérsia.

Sem a utilização da força de trabalho dos conciliadores voluntários, que fazem uma análise criteriosa dos processos, não haveria como realizar o número de audiências até o momento designadas, tampouco o percentual de acordos seria tão significativo.

Há necessidade, porém, de superação das dificuldades observadas, com cadastramento de mais peritos nas especialidades de maior demanda; qualificação dos laudos periciais; aumento do quadro de pessoal, a fim de dispensar a atuação da vara de apoio; permanência, pelo maior período possível, dos conciliadores em atividade, para reduzir a necessidade de seleção e treinamento de voluntários para a análise dos processos; disponibilização pelo INSS dos sistemas informatizados atualizados (Portal CNIS) e de acesso direto aos laudos e antecedentes médicos administrativos; bem como melhoria das propostas de acordo formuladas pela autarquia.

A adequação do Sistema implementado pode ser avaliada a cada rodada de conciliações realizada, fazendo o procedimento estabelecido diferença significativa na vida das pessoas que buscaram o Judiciário.

Referências

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Traduzido por Carlos Nelson Coutinho. 14. tir. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Traduzido por Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

MARTÍN, Nuria Belloso; CAMPUZANO, Afonso de Julios. Presentación. In: MARTÍN, Nuria Belloso; CAMPUZANO, Afonso de Julios (org.). **Hacia un paradigma cosmopolita del derecho: pluralismo jurídico, ciudadanía y resolución de conflictos**. Madrid: Dykinson, 2008. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=CvbSTTPtTqcC&pg=PA7&hl=pt-BR&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false>.

SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

_____. O princípio constitucional da adequada proteção previdenciária: um novo horizonte de segurança social ao segurado aposentado. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 22, fev. 2008. Disponível em: <<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao022/T1.htm>>. Acesso em: 30 maio 2014.

SILVA, Ana Paula Amaral; BARCELLOS, Daniela Silva Fontoura de. **A conciliação enquanto política pública alternativa à jurisdição tradicional e a Resolução 125 do CNJ**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=158fc2ddd52ec2cf>>. Acesso em: 30 maio 2014.

VAZ, Paulo Afonso Brum. Conciliações nos conflitos sobre direitos da Seguridade Social. **Revista do Tribunal Regional Federal Quarta Região**, Porto Alegre, a. 23, n. 80, 2012.

WATANABE, Kazuo. Modalidade de Mediação. In: **Mediação: um projeto inovador**. CJP, 2002. p. 42-50. Disponível em: <<http://www.cahali.adv.br/arquivos/artigo-kazuo-watanabe-modalidade-de-mediacao.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2014. (Cadernos do CEJ, n. 22).

ZAVASCKI, Teori Albino. **Antecipação de tutela**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

Notas

1. BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Traduzido por Carlos Nelson Coutinho. 14. tir. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 37.

2. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Traduzido por Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 12.

3. ZAVASCKI, Teori Albino. **Antecipação de tutela**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 64.

4. SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011. p. 98.

5. SAVARIS, José Antonio. O princípio constitucional da adequada proteção previdenciária: um novo horizonte de segurança social ao segurado aposentado. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 22, fev. 2008. Disponível em: <<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao022/T1.htm>>. Acesso em: 30 maio 2014.

6. SILVA, Ana Paula Amaral; BARCELLOS, Daniela Silva Fontoura de. **A conciliação enquanto política pública alternativa à jurisdição tradicional e a Resolução 125 do CNJ**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=158fc2ddd52ec2cf>>. Acesso em: 30 maio 2014.

7. VAZ, Paulo Afonso Brum. Conciliações nos conflitos sobre direitos da Seguridade Social. **Revista do Tribunal Regional Federal Quarta Região**, Porto Alegre, a. 23, n. 80, 2012. p. 36.

8. WATANABE, Kazuo. Modalidade de mediação. In: **Mediação**: um projeto inovador. CJP, 2002. p. 42-50. Disponível em: <<http://www.cahali.adv.br/arquivos/artigo-kazuo-watanabe-modalidade-de-mediacao.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2014. (Cadernos do CEJ, n. 22).

9. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Traduzido por Ellen Grace Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988. p. 83-84.

10. MARTÍN, Nuria Belloso; CAMPUZANO, Afonso de Julios. Presentación. In: MARTÍN, Nuria Belloso; CAMPUZANO, Afonso de Julios (org.). **Hacia un paradigma cosmopolita del derecho**: pluralismo jurídico, ciudadanía y resolución de conflictos. Madrid: Dykinson, 2008. Disponível em: http://books.google.com.br/books?id=CvbSTTPtTqcC&pg=PA7&hl=pt-BR&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false>. p. 18.

11. A identificação de tal dado partiu da classificação por “assunto” realizada pelos advogados dos autores no e-Proc v2, tendo sido considerados os feitos catalogados como aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e auxílio-acidente. É importante registrar que, em algumas circunstâncias, os processos são cadastrados em outros assuntos, como, por exemplo, “prestações vencidas e não pagas”. Todavia, como referido assunto pode englobar diversos tipos de benefícios, inclusive demandas revisionais, ele não foi considerado.

12. Diretor do Foro Juiz Federal Eduardo Tonetto Picarelli.

13. Em um primeiro momento, a Procuradoria Federal somente aceitou formular proposta de acordo nos benefícios por incapacidade, considerando a controvérsia existente na interpretação dos requisitos para o deferimento do benefício assistencial. Recentemente, porém, informou que está elaborando critérios para que o amparo assistencial possa ser analisado para fins de conciliação no âmbito do Sicoprev também.

14. Via de regra, são realizadas no Sicoprev apenas as perícias nas especialidades médicas determinadas pelo juízo de origem do feito. A exceção dá-se quando o próprio perito da especialidade solicitada indica, no laudo, a necessidade de avaliação por médico de outra especialidade, não prevista na decisão ou no ato que remeteu o processo à unidade, situação na qual é agendada nova perícia, em tal área, sem a necessidade de retorno dos autos à vara de origem.

15. Havendo determinação de realização de mais de uma perícia médica pela vara, elas não são agendadas simultaneamente. Em razão disso, após anexado o laudo da primeira, é avaliada a possibilidade de conciliação, não sendo realizadas as perícias subsequentes se preenchidos os requisitos para a tentativa de acordo. Inviabilizado o acordo na audiência designada, os autos retornam à unidade para o agendamento das demais perícias de forma sucessiva, atentando novamente à mencionada sistemática.

16. Em razão do prazo projetado para a permanência dos processos no Sicoprev (60 dias), do número significativo de demandas remetidas à unidade e de sua estrutura reduzida de servidores (6), foi necessária a definição de equipe de apoio para a conferência das pré-propostas elaboradas em tempo hábil para sua inclusão na pauta mais próxima. A alternativa encontrada foi a utilização de equipe de servidores lotados em um dos juizados envolvidos (3º JEFPREV/POA, atualmente 21ª Vara Federal de Porto Alegre), no qual atua a Juíza Coordenadora Adjunta do Sicoprev (Dra. Fábiana Souza Presser), com a consequente redução da distribuição ordinária realizada para tal vara (em 50%).

17. Pela manhã, com primeiro horário às 9h e último agendamento às 11h30min e, pela tarde, com primeiro horário às 13h e último agendamento às 18h.

18. Inicialmente, as reuniões de trabalho eram realizadas com todo o grupo de peritos cadastrados. A partir de 2014, as reuniões passaram a ocorrer por especialidade médica, com o intuito de aprofundar a avaliação e a discussão das particularidades afetas a cada ramo de atuação dos profissionais.

19. O material apresentado pelos tutores do curso pode ser consultado mesmo por aqueles profissionais que não se inscreveram no evento, visto que foi disponibilizado pela Emagis na Internet, no *link* <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=1055>.

20. A necessidade de discussão dos processos, de treinamento dos peritos, dos conciliadores e dos servidores, de esclarecimento de dúvidas destes referentes a casos concretos analisados e de realização de número expressivo de audiências recomenda a atuação de mais de um magistrado na unidade.

21. "Art. 7º Os conciliadores e os juízes leigos são auxiliares da Justiça, recrutados, os primeiros, preferentemente, entre os bacharéis em Direito, e os segundos, entre os advogados com mais de 5 (cinco) anos de experiência."

22. Para estimular a atuação dos alunos da Esmafe como conciliadores voluntários, foi firmado convênio por esta e pela Associação de Juizes Federais do Rio Grande do Sul – Ajufergs. Referido convênio previa, inicialmente, a concessão de desconto na mensalidade dos alunos conciliadores e, posteriormente, foi revisto, passando a possibilitar a realização gratuita, conforme eleição do aluno e após o exercício da atividade de conciliador pelo prazo de um ano, de um dos cursos de atualização oferecidos pela Escola.

23. O art. 18 da Lei nº 10.259/01 prevê que "(...) o juiz presidente do Juizado designará os conciliadores pelo período de 2 (dois) anos, admitida a recondução (...)".

24. Conforme Resolução nº 32/2011 do Presidente do TRF da 4ª Região.

25. O número insuficiente de conciliadores em atuação, considerando o número de processos a serem mensalmente analisados no Sicoprev, tem inviabilizado a realização de cálculo por eles, tarefa temporariamente desenvolvida pela Contadoria da Subseção Judiciária de Porto Alegre.

26. Atividade ainda não implementada, em função do número insuficiente de voluntários em atuação.

27. Inicialmente, era utilizado formulário padrão para a pré-proposta dos conciliadores, anexado com sigilo nos autos (inviabilizando a visualização pela parte-autora), ante a necessidade de conferência prévia. Atualmente, foi desenvolvido pelo NTI da SJRS formulário eletrônico para a pré-proposta, que também serve de base para o Fórum da Conciliação, nova ferramenta criada no processo eletrônico que poderá dispensar a realização das audiências em algumas situações, no âmbito do Sicoprev, em fase de testes iniciais.

28. Excluídas as retiradas de pauta após o agendamento inicial em razão de solicitação do INSS após a conferência.

29. Nas estatísticas do Sicoprev são excluídos, para aferição do percentual efetivo de acordos, os processos em que a parte-autora não compareceu à audiência, sendo apurado tal parâmetro, portanto, atentando ao percentual de frequência. Nessa tabela, todavia, tal dado (frequência) foi desconsiderado, levando-se em conta apenas o número de audiências designadas e de acordos feitos.

30. Baseados nos relatórios estatísticos do e-Proc e em documentos do GedPro.

31. Que atualmente oferece, via de regra, 95% das parcelas em atraso para fins de acordo.

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):

TORRES, Graziela Cristine Bündchen. Celeridade do processo e meios alternativos de solução de conflitos: a experiência do Sicoprev. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 61, ago. 2014. Disponível em:
< http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao062/Graziela_Bundchen.html>
Acesso em: 04 dez. 2014.